

江苏省 1982~ 1994 年食品卫生行政处罚分析

严隽德 董 蔚
周树南

江苏省卫生防疫站 (210009)

我们根据江苏省历年来的食品卫生监督档案,对 1982 年《中华人民共和国食品卫生法(试行)》颁布以来到 1994 年各级食品卫生监督机构在监督执法工作中对食品卫生违法行为进行行政处罚的情况进行了分析,并提出加强食品卫生监督执法工作的建议。

表 1 江苏省 1982~ 1994 年食品卫生行政处罚情况

年 度	生产经营 者 总 数 万户	检查总 户 数 万次	处 罚 总 数 万户	处罚率 %	没收或销毁 产 品 数 吨	罚款金额 万元
1982	—	—	0.62	—	15.15	4.74
1983~ 1984	—	—	0.87	—	997.35	13.46
1985	12.65	10.20	1.52	14.91	156.84	42.24
1986	15.28	27.37	1.94	7.08	1545.75	54.84
1987	18.38	52.37	2.50	4.77	964.27	48.28
1988	21.09	46.24	2.50	5.41	501.51	74.85
1989	20.94	46.85	2.39	5.16	869.45	77.42
1990	22.15	57.05	2.79	4.89	605.38	72.44
1991	23.77	70.47	2.07	2.94	677.83	68.86
1992	25.51	88.52	1.70	1.92	376.66	70.47
1993	25.81	78.67	1.36	1.73	301.64	79.82
1994	26.06	95.98	1.77	1.84	178.58	172.82
合计	211.64	573.72	22.03	3.84	7190.41	780.24

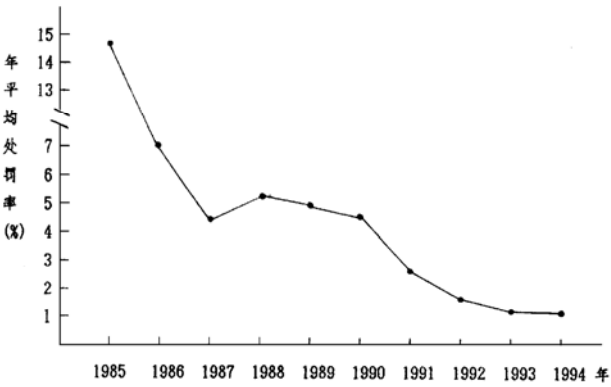


图 1 江苏省 1985~ 1994 年食品卫生行政处罚情况

1 情况与分析

1.1 行政处罚情况

由表 1、图 1 可见全省贯彻执行《食品卫生法(试行)》以来对违法行为的行政处罚率的总趋势是逐年下降的,可分为 1982~ 1984 年,1985~ 1986 年,1987~ 1990 年,1991~ 1994 年 4 个时期。

1982~ 1984 年是行政处罚最低的时期,主要原因:(1)《食品卫生法(试行)》刚颁布实施,各地正在进行学法、懂法、守法的活动,一切都在熟悉之中。食品卫生监督机构由传统的行政

管理上升为法制管理尚不适应。监督机构不健全,初步建立了一支执法队伍,多数是卫生技术人员,缺乏法律知识和执法经验。监测设备和技术水平都不适应。(2)食品卫生缺乏配套的法规和规章,处罚尺度难以掌握。法定的报表制度没有建立,使执法数据无法统计。(3)监督执法阻力较大,干预较多,使有些处罚决定不能执行,甚至出现“以言代法,以权代法”的现象。

1985~1986年是行政处罚最高的时期,主要是由于:(1)食品掺杂使假严重。如用色素伪造山楂糕、蛋糕,面粉中加入化肥,用工业酒精兑酒等。对此消费者反应强烈,各级政府、人大十分关注,因此各地都加强了监督执法力度,严肃查处了一批违法行为及肇事者。(2)监督机构和队伍不断健全与充实,县以上各级卫生防疫站大多设立食品卫生科,全省发展了食品卫生监督员800余名及检查员5000余名。根据食品卫生法的授权和执法工作需要,由省人大常委会、省政府和卫生厅分别制定颁发了12个地方性法规规章,有力地促进了食品卫生监督执法工作。

1987~1990年行政处罚处于平稳时期,主要是由于通过广泛地宣传《食品卫生法(试行)》,食品生产经营者的法制观念有所增强,重视了自身管理,食品卫生状况有所改善。另一方面也由于食品卫生监督机构总结了正反两方面的经验教训,为了提高执法水平,各地都在针对监督执法中的一些情况进行整改。

1991~1994年是行政处罚处于下降时期,其主要原因是:(1)在《行政诉讼法》颁布实施后,各级食品卫生监督机构普遍存在怕当被告、怕应诉、怕败诉思想,因此,监督小心翼翼,该处罚的不处罚,该重处的轻处,有的甚至搞变通,放弃原则私了。不敢大胆执法的因素还有法律法规尚不健全,现有的地方法规有些条款与《行政诉讼法》相悖,有待修改和完善。监督的对象法律意识在逐步增强,形成了监督与被监督相互制约的关系。(2)食品企业和从业人员迅猛增长,据1994年统计,江苏省食品企业达26余万,比1985年增加1.1倍,从业人员80余万,增长22.1%。增长最显著的是个体生产经营者和

私营企业。个体经营单位1994年16余万,较1985年增加2.9倍,从业人员30余万,增加3.2倍。大量的农村劳力涌入城市,进入食品业(主要是饮食服务业)打工或经商,这些人基本没有卫生知识和法制观念,有的还是劳教人员,给监督机构增加了监督工作量,加大了监督执法难度。(3)由于国家卫生事业经费紧缺,为完成工作任务,监督机构只能开展有偿服务,用收入来补充经费的不足,有些地方在有偿服务上分散了过多的精力,有些防疫站在机构调整中,将食品卫生科拆拆并并,影响了监督执法工作的开展。

1.2 行政处罚的形式情况

1985年以来的六种行政处罚构成的情况依次为警告并限期改进占47.56%,罚款占27.5%,责令停业改进占9.47%,责令追回违法产品占8.10%,没收或销毁产品占7.23%,吊销卫生许可证占0.14%。与执法前1982年相比处罚的构成发生了较大变化,其中较明显的是使用警告并限期改进的比重增加,由1982年的25.67%增加到1994年的45.05%,罚款减少由46.13%降低到27.63%(表2)。这种重处罚减少,轻处罚增加的现象,主要是由于怕引起监督与被监督发生过大冲突,避免引起矛盾。

1.3 行政处罚的次数分布情况

行政处罚次数较多地集中在第2、3季度,第1、4季度较少,这与食品卫生特点有关。第2、3季度气温高、湿度大,适宜微生物生长繁殖,食品容易受到污染,食物中毒发生率较高。监督检查频次高,处罚相应增多。第1、4季度气温低,空气干燥,不利于微生物生长繁殖,食物中毒相对减少。1、4季度又是年末岁初的交替时期;监督检查次数较少,处罚则相应减少。

1.4 行政诉讼情况

自《行政诉讼法》实施以来,共发生食品卫生行政诉讼案件13起,约占行政处罚户数的0.02%。其中食品生产者主动撤诉2起,食品卫生监督机构胜诉10起,因处罚范围越权败诉1起。胜诉的原因主要是监督机构能提供可靠的依据,法律文书严谨,引用法律条款正确,能按行政处罚程序办案,其中也包括省里对违

表 2 江苏省 1985~ 1994 年六种行政处罚情况

年度	警告并限期 改进户次数	责令追回产 品户次数	没收或销毁 产品户次数	罚 款 户次数	责令停业 改进户次数	吊销卫生许 可证户次数
1985	6988	455	—	6058	1664	21
1986	9275	1465	—	5955	2603	77
1987	9247	7381	—	5524	2777	28
1988	9639	4360	2207	6838	1969	26
1989	10995	511	2824	7410	2163	32
1990	14323	2230	2739	5913	2627	60
1991	11159	84	2189	5451	1852	7
1992	9808	43	1488	4403	1248	7
1993	6836	86	1943	3639	1097	8
1994	9463	18	1438	5308	1454	24
总计	97693	16633	14828	56499	19454	290
	(47. 56%)	(8. 10%)	(7. 23%)	(27. 50%)	(9. 47%)	(0. 14%)

2 对策与建议

2.1 完善法规体系 法律、法规是监督执法的依据,要形成一个完善的法规体系,首先应尽快颁布符合我国国情的《食品卫生法》实施细则和相应的一系列法规,包括完善和修订配套的地方性法规,同时加速食品卫生标准化工作,真正做到各项食品卫生工作有法可依,有法必依。

2.2 提高执法队伍素质 食品卫生监督执法是一项技术性很高的工作,要有一支合格的专业执法队伍,必须要严格掌握食品卫生监督员

的资格考核和任免程序,并稳定队伍,不要轻易调动。加强对食品卫生监督员专业和法律的培训,不断更新知识。要求食品卫生监督员掌握和正确应用食品卫生法制,熟悉民事诉讼法、行政诉讼法等有关的法律法规,培养依法行政的事业心和公正廉洁的品质。建立工作质量和效率的考核评比制度,实行食品卫生监督员资格再确认考试,促使监督员加强学习,提高自身的业务素质,以适应监督执法的需要。